

Cieger András

tudományos főmunkatárs (MTA BTK Történettudományi Intézet)

Állam és állampolgár viszonya a dualizmus kori Magyarországon¹

Péter László nézetei az autokratikus jogelv működéséről

A hipotézis

Vitathatatlan, hogy Péter László tudományos érdeklődésének középpontjában Magyarország jogállami fejlődése és a civil társadalom állapota állt. Több tanulmányában is megfogalmazott központi tézise szerint nálunk és térségünkben a kommunista hatalomváltás azért mehetett viszonylag gyorsan végbe a második világháború után, mert a civil társadalom gyenge volt a központi politikai akarattal szemben. Az 1956-tól Londonban élő tudós valójában ennek a személyes életrajzi élményének a tudományos feldolgozására vállalkozott.² Péter hipotézise szerint ezen erőtlenség azonban nem 20. századi fejlemény, hanem sajátos módon évszázados politikai kultúránkból és alkotmányos tradícióinkból fakad. Ugyanis az (idegen) uralkodóval folytatott állhatatos (ha nem is szakadatlan) politikai párbeszéd, a király és a rendek országgyűlési alkudozása (*dietaalis tractatus*) egyrészt korlátozott belpolitikai önállóságot biztosított, amely akadályt képzett az osztrák abszolutizmus beolvasztó törekvései előtt, másrészt erős közjogi szemléletet és alkotmányos öntudatot alakított ki a fejekben. Az ország jogainak tartós védelme miatt „Lengyelország felosztása után a magyar alkotmány bizonyult a leghatékonyabbnak Közép- és Kelet-Európában”.³ Az alkotmányos szabadság azonban nem jelentette az állampolgár szabadságát is. Péter ezt nevezi egyik tanulmányában Montesquieu paradoxonjának, utalva a francia gondolkodó *Törvények szelleméről* c. munkájának néhány passzusára.⁴ A magyar alkotmányosság ugyanis meglehetősen szűk körű volt, az egymást követő országgyűlések csak néhány kérdésben hallathatták hangjukat, az állam és a polgárok életét érintő legtöbb ügy az uralkodó kizárólagos fennhatósága alá tartozott. Ez csak annyiban változott 1848-ban és 1867-ben, hogy az alkudozás, majd a külső kényszer hatására a király jogai egy részének gyakorlását a felelős kormányra bízta, a polgár azonban nem szabadult fel az állam ellenőrzése alól, nem lett tevékeny.⁵

Az állampolgár szabadságát általános érvennyel és deklaratív módon csak néhány törvény bővítette 1867 után. A szabadságjogokat szabályozó későbbi törvények csupán eseti jelleggel és korlátozott módon adtak újabb jogokat a polgárok bizonyos csoportjainak (lásd például a vallásszabadság vagy a nemzetiségi jogok alakulását,

amely problémáknak Péter külön tanulmányokat szentelt). A magyar – és Péter szerint a térségbeli – jogrend nem a polgár oldalán állt, sőt éppen fordítva: az államnak biztosított nagyobb szabadságot, védelmet saját polgárai autonómiájával szemben. Jogvita esetén a panaszos polgárnak kellett igazát bizonyítania az állammal szemben tételes jogszabályokra hivatkozva. Péter szerint Nyugat-Európában az állam csak azt tehette meg, amit a törvény számára megengedett, az Elbától keletre viszont az állam korlátlan cselekvésének csak a polgárt védő néhány törvény szabott határt. Csakhogy az Elbától keletre sem mindenhol volt azonos mértékű az állam mozgástere: a Habsburg Birodalom osztrák felén ugyanis a liberális erők a kiegyezést követően az állampolgár szabadságát több törvénnyel igyekeztek körülbástyázni és kiépítették a jogállamot (*Rechtstaat*).⁶ Ezzel szemben a magyar politikai elit – egyre fokozódó mértékben – gondolta úgy, hogy a magyarság vezető szerepének fenntartása érdekében és éppen a gyenge társadalmi öntevékenység pótlására az államot kell megerősítenie. A liberális kormányok legfeljebb bármikor módosítható rendeletekben szabályoztak alapjogokat érintő kérdéseket. Péter ezt az autokratikus alapelv érvényesülésének nevezi, azaz az igazgatási bürokrácia „szabad belátása”, a szinte korlátlan hatalmi logika formálta a hazai jogrendszert. Péter ugyan nem idézi munkájában, de hipotézisét jól alátámasztja az a korabeli visszaemlékezés, amelyben egy belügyminisztériumi hivatalnok a rendőrség szokásos eljárását ekképp örököltte meg: „Én mint fiatal munkatárs, midőn Jekelfalussy [Lajos miniszteri tanácsos] osztályában szolgáltam, a rendészeti ügykörben is lehetőleg konkrét jogszabályok szerint törekedtem intézkedni, és ahol csak lehetett, törvényre vagy kormányrendeletre hivatkoztam, ami nem volt könnyű dolog, mert a rendészet – mint említettem – még nagyon kevésbé volt kodifikálva. Egyik elintézésemben megnyugvással hivatkoztam a fővárosi rendőrségi törvény egy szakaszára, amely teljesen ráillett az eldöntés alatt álló ügyre. Az öreg Jekelfalussy behivatott és azt mondta: »Öcsém, tanuld meg, hogy a rendőr sohasem hivatkozik törvényre« és vette az aktát és áthúzta a konkrét törvényhelyre való hivatkozást, s annak helyébe azt írta, hogy »a fennálló szabályok értelmében«.”⁷

Fontos azonban azt is hangsúlyozni, hogy a Péter László által pontosan leírt autokratikus jogelv működé-

se a dualizmus hatalmi szerkezetének megszilárdítását követő nyugalmi periódusban nem járt a társadalmi öntevékenység és a szólásszabadság jelentős korlátozásával, jól jelzi ezt az egyesületek működése, valamint a városi tömeggyűlések tekintélyes, illetve a politikai jellegű bűncselekmények miatt letartóztatottak viszonylag csekély száma (tehát valamiféle rendőrállam létrejöttéről nem beszélhetünk).

Mindazonáltal a politikusi beszédekben, majd pedig a jogi szövegekben egyre gyakrabban bukkant fel az állam szó, amely a magyarság szupremácia- és szuverenitási igényének a kifejezője lett a soknemzetiségű Monarchia keretei között.⁸ Péter szerint a dualizmus utolsó két évtizedének legnagyobb kudarca az volt, hogy nem tudott kifejlődni egy új, a hitelességüket veszített hagyományos eliteket felváltó társadalmi csoport, az államhatalomtól független polgárság, amely a modernizáció motorja lehetett volna. Az űrt a 20. században „a hivatalállam, azaz a kelet-európai tekintélyelvű állam” igyekezett pótolni.⁹ Az állam tehát pótléka volt a társadalmi kohéziónak, az öntevékeny polgárságnak, a politikai rendszer(ek) legitimitásának, a magyarság tényleges vezető szerepének. Ugyanakkor a 19. század második felében a politika nyelve mégis nyugatosodott, a nyilvánosság szélesedett, a parlament jogai erősek voltak. A parlamenti tradíció és az autokratikus jogelv együtt, részben egymást mérsévelve hatott nálunk.

Végül kritikaként annyit fogalmazhatunk meg, hogy Péter László nem végzett komolyabb kelet-európai összehasonlítást a kérdéssel kapcsolatban, így nem derülhet ki tanulmányai olvasói számára, hogy az autokratikus jogelv határa hol húzódott keleten, de valójában nem eléggé árnyalt az általa használt Nyugat-Európa fogalom sem. Ha a Balkán törvénytárait nézzük, akkor úgy tűnhet, Magyarország hátul kullog az alkotmányos alapelvek és a szabadságjogok kodifikálását illetően.¹⁰ Formálisan tehát a jogállam sok helyen kiépült, ugyanakkor nem vagyok meggyőződve arról, hogy a mindennapok gyakorlatában az ott élő emberek szabadságfoka nagyobb volt, mint a Ferenc József-i Magyarország polgárainak.

További magyarázatok az állampolgári jogok hazai fejlődéséről

A hazai szakirodalom is foglalkozott a jogfejlődés eme sajátosságával, anélkül azonban, hogy érdemben reagált volna Péter László elgondolására.¹¹ Tehát itthon is többen keresték már arra a választ, hogy miért torpant meg a korábbi reformlendület 1867 után, és miért maradt el a szabadságjogok bővítése. Schlett István álláspontja meglehetősen tömör ebben a kérdésben: a késlekedés csupán azzal magyarázható, hogy a 19. század második felében a pragmatikusabbá váló liberalizmus – itthon és külföldön egyaránt – nem érezte már korproblémának a szabadságjogok ügyét. „A magabiztosságát visszanyerő liberalizmus azonban ezen újabb válságáig, lényegében a századfordulói – és nem csak

Magyarországon – ignorálta e kérdéseket [...] E kérdéseknek nem volt aktualitásuk; a politikai gondolkodás viszont a kor problémáira irányul.”¹²

Szabó Miklós értelmezése szerint viszont a törésvonal nem az Elbánál húzódott. Míg Németország és Franciaország a liberalizmus kontinentális, államközpontú változatát követte, amelyre többek között a feszes kodifikálás volt a jellemző, addig Magyarország a klasszikus liberalizmus útján járt. Alkotmányossága az angol jogfejlődéssel mutat rokonságot, azaz „az abszolutizmus ellen harcoló rendiség” hagyományaiból építkezett és az államminimalizálás híve volt. „[A] magyar nemesi liberális felfogás »angol« módra úgy gondolta, hogy a törvényi szabályozás az állampolgár szabadságát korlátozza”, ezért nem bíbelődött a szabadságjogok túlzott kodifikálásával.¹³ E tetszetős (nemzeti büszkeségünket melengető) teóriához még 19. századi forrásokat is találhatunk. Elegendőnek tartom most csupán Kossuth gondolatait idézni, aki az angol és a magyar közjogi hagyományokra hivatkozva óvott a szerves fejlődéssel keletkezett alkotmányos intézmények és szabadságjogok törvényi rögzítésétől. Taktikai megfontolásból is úgy ítélte meg, hogy a 67-es rendszerben a szabályozatlanság fenntartása az ellenzéknek nagyobb mozgásteret biztosít, mint egy-egy alapelv írásba foglalásának kiharcolása: „az angol parlament, a magyar országgyűlés institutiók, s kifejlődésüket annak köszönhetik, hogy hatóságuk soha sem codificáltatott, soha sem íratott körül törvénnyel. Ha a hatalom egyben-másban önkényeskedni akart, alkalmas időben megmondta a törvény, hogy az s ez is a parlament, vagy az országgyűlés hatóságához tartozik, de soha sem mondta, hogy mi az, amire e hatóság szorítva van? Hogy hol végződik? A megyei rendszer az által nőtte ki magát az alkotmányos élet védőbástyáivá, hogy hatósági köre soha sem lett codificálva. Ahol »tabula rasa« fekszik a szervező előtt, ott perse a »charták« kénytelenségek. Hanem aztán a codificált szabadság hátra is marad az élet mögött s lesz belőle belháború, mint Amerikában. Míg az organicus fejlődésű test, fejlik az étellel, simul az élet igényeihez. Tehát vigyázzanak Önök a codificatióval. Maradjanak elaszticus elveknél.”¹⁴

Csakhogy nem szabad szem elől téveszteni, hogy ezúttal a száműzetésben élő Kossuth az, aki egy régebbi nyelven beszél: rendies retorikával, alkotmányvédő szerepben hadakozik a centralizáló, számára nemzetietlen, 1867-es államhatalom ellen.

Meglátásom szerint nem a hazai jogfejlődés „angolos irányában” rejlik annak a magyarázata, hogy miért nem került sor sarkalatos törvények elfogadására a kiegyezést követően. Saját kutatásaim Péter László nézeteit erősítik meg a kodifikáció elmaradását illetően. Ugyanakkor a lehetséges magyarázatok között az évszázados okok (ti. a rendi jogvédelem tradíciói és korlátozott lehetőségei) mellett a dualizmus korának politikai- és eszméletörténeti fejleményeire is hangsúlyt kívánok helyezni.¹⁵ A korszakra vonatkozó számos hivatalos és szemé-

lyes forrás áttanulmányozása után úgy vélem, hogy az 1867 után hatalomra került liberálisokat félelmeik a meglehetősen népszerűtlen új politikai rendszer legitimitását megkérdőjelező radikális ellenzékétől, a nemzetiségi mozgalmaktól, később a szervezett munkásságtól nem a szabadságjogok mind szélesebb körű biztosítása, hanem inkább azok korlátozása (esetleg a szabályozás mellőzése) irányába fordították. Világos bizonyítékai ennek a különböző kormányzati törvénytervezetek által alkalmazott jogi megoldások. A fennmaradt levéltári forrásokból jól kivethető például, hogy míg az 1840-es években készített büntetőtörvénykönyv-tervezet elsődleges célja az állam büntetőhatalmának a korlátozása és az igazságszolgáltatás humanizálása volt, addig 1867 után első helyre Ferenc József uralkodói bizalmának megtartása és az új politikai berendezkedés elleni támadások jogi eszközökkel való visszaszorítása lépett. Az 1878-ban elfogadott büntető törvénykönyv (1878: 5. tc.) koncepciójának a kiindulási pontja már nem az egyénnek, az állampolgárnak, hanem elsősorban magának az államnak (és a kiegyezési rendszernek) a jogi védelme volt. Feltehetően e fordulatnak esett áldozatul például a halálbüntetés eltörlésének ügye, de ezzel magyarázható az is, hogy az 1881-ben elfogadott csendőrségi törvény (1881. évi 3. tc.) szinte semmilyen jogállami garanciát nem tartalmazott a hatóságok eljárásával szemben az állampolgárok szabadságának védelmére.

Az Eötvös József és Deák Ferenc nevével fémjelvezhető liberalizmus egyre inkább háttérbe szorult és az 1870-es évektől felváltotta egy pragmatikusabb államközpontú koncepció, különösen a kormányzati elit részéről. Utóbbiak politikai értékrendjében első helyre az állam egységének és a magyarság vezető szerepének megőrzése, sőt erősítése került. A törvény előtti egyenlőség elvi fenntartásával egyetértettek ugyan, de a szabadságjogok további számottevő kiszélesítése helyett inkább azon gondolkodtak, miként lehetne a rendszer legitimitását és a magyarság szupremáciáját megkérdőjelező erőket szemben politikai és jogi eszközökkel előnyt biztosítani a kellő műveltséggel és vagyonnal rendelkező (döntően a rendszert támogató) társadalmi rétegeknek. Az állam berendezkedésének ezen elitista (vagy ahogy egykorúak hívták: „arisztokratikus”) modellje azonban nem az osztálykülönbségek csökkentését, hanem azok konzerválását, esetenként mélyítését eredményezte. Úgy tűnik számomra, hogy a hatalmon lévő liberálisok – félelmeikből, kezdeti tapasztalataikból és a politikai rendszer keretfeltételeiből fakadóan – szűkebbnek érzékeltek a rendelkezésükre álló mozgásteret a jogállami reformok megvalósítására, mint az valójában volt. A liberális program nem szűnt meg, de tartalma módosult, terjedelme szűkült. A liberális elvek és a nacionalizmus kettősből egyre inkább az utóbbi határozta meg a politikuskok állásfoglalását. Az előbb elmondott motívumok világosan kiolvashatók például a gyűlekezési törvény megalkotását elhalasztó kormányzati indoklásból is: „Ha a gyűlekezési jog törvényszerű szabályozásának

hiánya a közszabadság és alkotmányunk szempontjából alapos kifogás alá eshetik is, azzal mindazonáltal sikerült a nemzetiség és osztály elleni gyűlöletre való izgatás nagyobb hullámveréseit megakadályoznunk. [...] Igaz ugyan, hogy a gyűlekezési jog törvényszerű szabályozásának hiánya miatt ellenségeink részéről számtalanszor bevádoltattunk a nyugat közvéleménye előtt, de végre is ama közvélemény éppen e vádak gyakori ismételtetése miatt napirendre tért eme hiány fölött s immár megnyugodni látszik az államkormányzás terén ama egyedül jogos alaptételben, mely szerint az egyes intézmények életbeléptetésénél nem a közszabadságok szimmetrikus hiányainak pótlása, hanem az állam igazi érdekeinek megóvása bírhat egyedül döntő súllyal.”¹⁶

Az állam társadalmasítása (ez volt például Eötvös József koncepciója) helyett egyre inkább a társadalom fokozatos államosítása vette kezdetét mind a gyakorlat, mind a tudományos gondolkodás szintjén. A korszak politikai gondolkodásának egyik meghatározó alakja, Grünwald Béla szerint például „a legnagyobb, amit a társadalom, természeténél fogva elérhet nem az, hogy egymaga nemzeti és kulturális hivatást teljesít, hanem az, hogy mint kisegítő, támogató szerepel az államnak a nemzeti és kulturális feladatok megvalósítására irányzott tevékenységében. A társadalom tere, melyen e szerepet játszatja nagyon korlátozott s eszközei is igen szerények. A nagy eszköz mind az állam kezében van.”¹⁷

Nem karolta fel határozottan a szabadságjogok ügyét az ellenzéki politikusok többsége sem. A legnagyobb ellenzéki tömörülés, a Balközép programjában 1867-ben ugyan még hangsúlyosan szerepelt az ország demokratikus átalakításának, valamint a személyes és politikai szabadságjogok kivívásának a követelése,¹⁸ a Tisza Kálmán vezette párt azonban hamarosan felhagyott ezen elvek hangoztatásával. Elfoglalta őket egyrészt a politikai rendszer egésze ellen folytatott küzdelemük, másrészt pedig az ellenzéki oldal is megosztott volt az olyan kérdésekben, mint a halálbüntetés eltörlése, a vallásszabadság és a polgári házasság ügye, vagy éppen az országban élő nemzetiségek jogainak kiterjesztése és kultúrájuk állami támogatása.

Lényegében ugyanez mondható el a kisebbik, radikális ellenzéki csoportról is, igaz, a 48-as Párt ragaszkodása a szabadság és jogegyenlőség elvéhez tartósabb és erősebb volt: „Az egyenlőség elvének alapján pedig mindenekelőtt Magyarország területi épségének s politikai egységének sértetlenül fenntartása mellett s a kormányzat nélkülözhetetlen feltételeinek határain belül a hazát lakó különböző nemzetiségek egyenjogúságát elismerve, amennyiben ez akár a törvényekben, akár a gyakorlatban érvényre emelve még nem volna, annak valószínűsítését pártolni fogjuk, mit sem tartván az ország békés fejlődésére s jövőnk biztosítására kíváncsabbnak, mint hogy valamennyi népfajtestvéri egyetértésben éljen egymással.”¹⁹

A most idézett mondat helyenként homályos megfogalmazása azonban utal a párton belüli folyamatos vitákra. Maga Kossuth is, akit a radikális párt szellemi

vezetőjének tekintett, úgy vélte, hogy az ország jövőjét csak a közjogi kérdések megoldása, azaz a kiegyezés rendszerének a felszámolása biztosíthatja, az általa is fontosnak tartott demokratikus jogállami átalakításra csak ezek után kerülhet sor. Addig azonban nem az ellenzéki oldalt is megosztó elvi politizálással, hanem a rendszer legitimitásának állandó megkérdőjelezésével és a mindennapos politikai csatározásokkal kell esélyt teremteni a hatalomátvételre.

A kormánypárt és ellenzéke²⁰ más-más okokból ugyan, de a kiegyezést követő években elveszítette érdeklődését a jogállami reformok iránt, a liberális elvek nagy része a politika napi valóságához idomult. Az alkotmányos intézmények kiépítése megrekedt, az európai jogi normák követése sok ponton elmaradt, a nemzeti hagyományokba való bezárkózás vált uralkodóvá. Világosan jelzi ezt a hazai jogtudományi oktatás alakulása is, amely viszonylag későn, ám annál harciasabb módon vált a közjogi mítoszok hirdetőjévé. A magyar alkotmány- és jogtörténetet önálló alapvizsgatárggyá ugyanis a pesti egyetemen csak 1874-ben tették (a kiegyezésig e tárgy tanítása tilos volt), saját tanszéket pedig 1892-ben kapott. A tárgy oktatásával elsőként megbízott Hajnik Imre tankönyvében még az egyetemes és a hazai jogfejlődés párhuzamos bemutatása mellett tett hitet: „Európai álláspontra kell tehát emelkednie a jogtörténésznek a magyar jogélet fejlődése előadásánál, kísérnie kell az európai koreszmék alakulását s ezek jelentőségét, vizsgálnia, hogy mikor, miféle tényezők közreműködése folytán és miképp hatottak ez eszmék álladalmi s társadalmi életünkre”, „csakis összehasonlítás útján másokkal, tűnik ki valamely embertömeg nemzeti egyedisége, melyet megismerni s feltüntetni az újabbkori kutatások általános törekvése.”²¹

A századfordulóra azonban hosszú belső viták után az ún. történeti-nacionalista jogi iskola híveinek a véleménye kerekedett felül. Timon Ákos szerint „a magyar nép az államiság, a valódi közhatalom tiszta fogalmához, valamennyi európai államalkotó népnél korábban jutott”, éppen ezért nem a recepció folyamataira, hanem az önálló organikus fejlődés tanulmányozására kell a figyelmet összpontosítani; „a nemzetes jogtörténeti iránynak” kell nálunk is uralomra jutnia.²² E felfogás következményeként 1912-ben megszűnt az európai jogtörténetet oktató tanszék a jogi karon.²³ A magyar jogtörténeti tanszéket vezető Timon több évtizedes munkásságának komoly szerepe volt például (részben Hajnik és Concha Győző nyomdokain) a Szent Korona-eszme köztudatban való kiteljesítésében és elterjesztésében. A király és ellenzék századfordulós közjogi harca idején dolgozta ki elgondolását, miszerint a „Szent Korona mysteriuma”, a királyt és a népet egybe foglaló organikus egység, mely a főhatalom tulajdonképpeni birtokosa”, a szuverenitás a Szent Koronát illeti, azaz a királyi hatalom „alkotmányosan korlátozott közhatalommá válik.”²⁴

Ezek után nem csodálkozhatunk azon, hogy a jogegyenlőség elvét valló polgári korban töretlenül virágzott Werbőczy kultusza. Munkájának fontossága megmaradt

a modern kori közjogi gondolkodásban. A *Hármaskönyv* aktuális politikai üzenetét jól összefoglalja az 1897-es millenniumi kiadás előszava: Werbőczy munkájának érdeme, hogy hangoztatta a korona és a nemzet együttműködésének fontosságát, igazolta az uralkodó főkegyúri jogát, illetve fokozta „a nemzeti öntudatban a közszabadság, a függetlenség és alkotmányosság érzetét”.²⁵ A politikai célokra sokoldalúan felhasználható munkának és alkotójának 19. századi kultuszát pontosan jelzi, hogy miután 1844-ben az Akadémia felügyelete mellett elkészült a mű szakszerű fordítása, Werbőczyről életrajzokat publikáltak, arcképe jelent meg (valójában egykorú ábrázolása nem maradt fenn), Budapesten utcát neveztek el róla, 1908-ban pedig köztéri szobrot kapott.²⁶

Az egyetemi politika- és alkotmánytani tankönyveket megvizsgálva könnyen felfedezhető bennük a kiegyezési rendszer igazolásának szándéka és a létező politikai intézmények egyoldalú, idealizált bemutatása, miközben a rendszer egyre mélyülő válságáról hallgatnak. A közjogi szemlélet erősen áthatotta a közoktatást is: egyaránt tetten érhető e megközelítés a történelem-, az alkotmánytani (vagy állampolgári ismeretek), sőt még a retorikatankönyvek lapjain is. Hiába fogalmazta meg az 1905-ös tantervi utasítás az állampolgári nevelés legfőbb pedagógiai céljaként, hogy „a tanulókat értelmi fejlettségükhöz mérten az állami élet intézményeivel és alkotmányunk alaptörvényeivel megismertesse, lelkükbe a törvénytiszteletet meggyökereztesse, a nemzeti érzületet ápolja s őket rávegye, hogy majdan polgári jogaikkal élni tudjanak és polgári kötelességeiket a maguk és az összesség érdekében híven teljesítsék”,²⁷ és hiába figyelmeztette a korszerű enciklopédia a polgári jogokról és kötelességekről órát tartó tanárt arra, hogy „nem hagyhatja figyelmen kívül a tanító azt sem, hogy tanítványai között alkalmasint vannak, talán nagy számmal is olyanok, akiknek az a közvetlen környezete, mely igen nagy befolyást gyakorol rájuk, a mai közrenddel vagy társadalmi renddel elégedetlen”,²⁸ mégis az áttanulmányozott tankönyvekből igen sematikus és torz kép bontakozik ki a diákokat körülvevő politikai rendszerről. Miközben a gyerekek például Deák Ferenc 1861-es felirati beszédén pallérozódhattak, a retorikai fogásokat és a közjogi érveket tanulmányozva,²⁹ addig könyveik a politika reális viszonyait igyekeztek elhallgatni, megszépíteni: „A magyar nemzet teljesen önálló, független, szabad nemzet.” „A választási jog fontos és szép joga az alkotmányos állam polgárának, melyet meg kell becsülni és vele úgy élni, mint szabad és öntudatos férfihoz illik” – olvashatjuk például az elemista tankönyvekben. Egyébként is jellemző e munkákra, hogy a jogok helyett a kötelességekre, a tekintélytiszteletre és az engedelmessegre helyezik a hangsúlyt.³⁰

Az állam tehát nem tanította meg polgárait arra, hogy ismerjék jogaikat és éljenek is velük. A politikai elit a választójog kiterjesztése, az egyesületi élet ösztönzése, az önkormányzati autonómia bővítése helyett a parokialis-alattvalói politikai kultúra fenntartásában volt érdekelt.³¹

Jegyzetek

- 1 Írásom a „Péter László és a történeti alkotmányosság” címmel az MTA TK Jogtudományi Intézetében 2015. április 16-án megrendezett konferencián elhangzott előadásom szerkesztett változata. Munkám az OTKA által támogatott T 105466. sz. Állam és társadalom viszonya a 19. századi magyar politikai kultúrában c. kutatási projekt keretében készült.
- 2 Martyn Rady – Miklós Lojko – Angus Walker: Obituary. László Péter (1929–2008). *Central Europe* 2008. 2. sz. 85–90. o.
- 3 Péter László: Montesquieu paradoxonja a szabadságról és a magyar alkotmány, 1790–1990. In: *Uő.*: Az Elbától keletre. Tanulmányok a magyar és kelet-európai történelemből. Osiris, Budapest 1998. 345. o.
- 4 Péter: Az Elbától keletre... 342–343. o. A tanulmány bővebb változatát L. Péter posztumusz kötetében: László Péter: Hungary's Long Nineteenth Century. Constitutional and Democratic Traditions in a European Perspective. Collected Studies. Ed. Miklós Lojko (Central and Eastern Europe. Regional Perspectives in Global Context, vol. 1.) Brill, Leiden – Boston 2012. 153–182. o.
- 5 Péter vélekedése szerint az 1848-as politikai berendezkedés létrejötté sokkal inkább tekinthető elkanyarodásnak a magyar alkotmányos fejlődés és politikai kultúra évszázados hagyományától: a hosszadalmas országgyűlési egyezkedések révén kikristályosodó törvényalkotástól. A rapid módon, kényszerek hatására létrejött egyezség a király és az ország között nagy valószínűséggel konfliktusos politikai működést eredményezett volna fegyveres harcok nélkül is. Éppen ezért helyteleníti a szerző a hazai történettudományi munkákban – Deák István amerikai magyar történész könyve nyomán – elterjedt „törvényes forradalom” kifejezés használatát az 1848-as alkotmányos fordulat leírására. István Deák: The lawful revolution. Louis Kossuth and the Hungarians, 1848–1849. Columbia Univ. Press, New York 1979. (Magyarul: Kossuth Lajos és a magyarok 1848–49-ben. Gondolat, Budapest 1983.)
- 6 L. pl. Péter László: Volt-e magyar társadalom a XIX. században? A jogrend és a civil társadalom képződése. In: Péter: Az Elbától keletre... 148–186. o. (különösen: 167–171. o.)
- 7 Lukács György: Életem és kortársaim. 1. köt. Pantheon, Budapest 1937. 37–38. o. Lukács 1887 és 1897 között dolgozott a belügyminisztériumban.
- 8 Az ellenzék a századfordulón már azt hangsúlyozta, hogy a kiegyezés nem kétoldalú szerződés, hanem olyan törvény, amely egyoldalúan, a parlamenti többség akaratából módosítható, sőt a jogilag korlátlan törvényhozás a királlyal együtt birtokolja a teljes szuverenitást, ami az uralkodó rezervált jogainak tagadását jelentette. Az alkotmányos monarchia helyett tehát már a parlamentáris kormányzás modelljét látták bele az 1867. évi XII. törvénycikkbe. Péter szerint a kiegyezés szövege lényegében ekkor vált bizonytalanná.
- 9 Péter László: Az arisztokrácia, a dzsentri és a parlamenti tradíció a XIX. századi Magyarországon. In: Péter: Az Elbától keletre... 218. o.
- 10 Mezey Barna – Szenté Zoltán: Európai parlamentarizmus és alkotmánytörténet. Osiris, Budapest 2003. 364–371. o.
- 11 Ezt szinte egyedül Gyáni Gábor tette meg, amikor az 1956-os ellenállás kapcsán megkérdőjelezte Péter hipotézisének általános érvényét. Kettejük vitáját L. Gyáni Gábor: A magyar Sonderweg története. *Holmi* 2001. 1547–1553. o.; Péter László: Levél a szerkesztőhöz. *Holmi* 2002. 129–131. o.; Gyáni Gábor: Levél a szerzőhöz. *Holmi* 2002. 259–260. o.; Péter László: Levél a szerkesztőhöz. *Holmi* 2002. 824–825. o.
- 12 Schlett István: A liberalizmus újrafogalmazása Magyarországon 1849 után. *Politikatudományi Szemle* 1994. 4. sz. 26. o. Ugyanez a gondolat szerepel szinte változatlan formában legutóbbi könyvében is. Vö. Schlett István: A politikai gondolkodás története Magyarországon. 2. köt. Századvég, Budapest 2010. 109. o.
- 13 Szabó Miklós: Nemesi és polgári liberalizmus. In: Filozófia és kultúra (szerk. Lackó Miklós). História, Budapest 2001. 119–120. o.
- 14 Kossuth Lajos levele Irányi Dánielhez, 1870. február 17. Turin. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (MNL OL) R 75.

Vissy Beatrix
tanársegéd (ELTE ÁJK)

A valódi alkotmányjogi panasz legitimitása Hans Kelsen szemszögéből

„Ami azt a kérdést illeti, hogy mennyiben kell *egyedi jogi aktusokat* is alávetni az alkotmánybíróság ítékezésének, úgy a *bírói* aktusok eleve számításba sem jönnek.”¹ Ezt a kategorikus álláspontot képviselte a neves jogfilozófus, Hans Kelsen, az európai alkotmánybíráskodás sajátos szervezeti megoldásának szellemi atyja.

Köztudott, hogy Kelsen modellje szinte egész Európát meghódította: ahol a kontinensen gyökeret eresztett az alkotmánybíráskodás, ott e funkciót – néhány történetileg determinált kivételtől eltekintve – az igazságszolgáltatás szervezetrendszerétől elkülönült bírói testületre bízta. Hasonlóan jól ismert alkotmánytörténeti tény, hogy e modell ausztriai útnak indításával látványos mozgásba lendült, és fejlődése során messze túllépett a jogtudós tanain.² Nemcsak részletkérdésekben, alapjaiban. Az alkotmánybíráskodás felemelkedésével fokozatosan nyíltak meg a kelsen tanítás szerint nem járható ösvények. E fejlődéstörténet egyik leglátványosabb állomása a bírói döntések megsemmisítését indítványozó, ún. valódi alkotmányjogi panasz megjelenése. Jóllehet, Kelsen maga is csak kiindulópontként tekintett saját alkotmánybíráskodási koncepciójára, hangsúlyozva, hogy e grémiumot mindenütt az alkotmány által kirajzolt politikai berendezkedés sajátosságainak megfelelően kell életre kelteni. Legalább ilyen szembevetendő azonban, amilyen körülményekkel óva intette koncepciója követőit egyes, kimondottan nemkívánatos változtatásoktól. Olvasatomban ilyen „atyai” intelem az a tétele is, miszerint az alkotmánybírák általános, s nem egyedi jogi aktusok, kiváltképp nem bírói döntések alkotmányosságának bírái.

Ha ennek ismeretében szemléljük azt a tendenciát, hogy az európai alkotmánybíráskodás egyre szélesebb köre bír felhatalmazással a bírói döntések felülvizsgálatára, úgy két kérdés rögtön tanulmányozásra kínálkozik. (1) Vajon az alkotmánybíráskodás európai útját kitaposó jogtudós milyen kivétlnivalót talált az igazságszolgáltatás alkotmánybíráskodáshoz vezető meghosszabbításában? (2) Minek a hatására írható felül a kelsen koncepció szóban forgó részlete; milyen motívumhoz köthető a valódi alkotmányjogi panasz megjelenése és térnyerése?

E kérdések körbejárása nem egy kötelező tiszteletkör a tekintélyes jogtudós előtt. Meggyőződésem, hogy Kelsen perspektívája érdemi segítséget nyújt annak megértéséhez, hogy miért mozognak olyan titokzatos korlátok között, és miért találják olyan nehezen a helyüket azok az alkotmánybíráskodások, amelyek számára a jogalkotó hatáskört formált az igazságszolgáltatás döntéseinek felülvizsgálatára.

Az alkotmányjogi panasz a „Tiszta jogtan” optikájával

Tankönyvi tétel, hogy az alkotmányjog, azon belül az alkotmánybíráskodás elméletét Kelsen saját jogelméleti rendszerére, a pályájának csúcspontjaként „Tiszta jogtanná” szerveződő, jogpozitivist elméleti munkájára építette. Feltehetőleg erre az összefüggésre alapoznak azok a szerzők, akik a bírói döntések alkotmánybíráskodási felülvizsgálatának elutasítását Kelsen jogrendszerről alkotott elgondolásával magyarázzák. Ők úgy vélik, hogy Kelsen következetesen szorította ki a bírói aktusokat az alkotmánybíráskodás rendszeréből, a jogrend lépcsőzetes szerkezetű felfogásának talaján nem is tehetett másként.³ Nézzük először ezt a teóriát!

Azok, akik az alkotmánybíráskodás elzárását a bírói döntésektől a tiszta jogtannak tudják be, alapvetően arra az állításra fűzik fel érvelésüket, hogy e jogfelfogás értelmében a jogrendszerben *nem létezhet közvetlenül alkotmánysértő bírói ítélet*. A Kelsen–Merkel-féle joglépcsőelmélet zárt elméleti rendszerében ugyanis közvetlenül csak az alkotmány alatt álló törvények lehetnek alkotmánysértők; az alacsonyabb szintű normák, köztük a közigazgatás és a jogszolgáltatás aktusai legfeljebb csak *közvetve* alkotmányellenesek: vagy azért, mert (i) egy alkotmánysértő törvényt hajtanak végre, vagy azért, mert (ii) törvénybe ütköznek. Egy konkrét jogi aktus példáján bemutatva: egy büntetőítélet két esetkörben lehet alkotmánysértő: (i) akkor és attól, ha az a büntető törvénykönyvi szabály, amelyet végrehajt, alkotmányellenes, vagy (ii) akkor és attól, ha az ítélet a büntető törvénykönyvnek ellentmond, vagyis törvényt sértő. Mindkét esetről elmondható, hogy maga a bírói ítélet csak áttételesen sérti az alkotmány valamely szabályát, ezáltal pedig nem szolgáltat kellő okot arra, hogy az alkotmánybíráskodás elé kerüljön. Ha ugyanis az alkotmánysértés forrása a büntető törvénykönyv valamely szabálya, akkor nincs ok a „hibátlan” bírói döntésre csapást mérni. Ha pedig az ítélet törvényt sértő, akkor ezt a törvényt sértést kell kiküszöbölni; ez viszont nem az alkotmány mércéjével munkálkodó alkotmánybíráskodás feladata. Összegezve, e jogtudományi álláspont szerint a valódi alkotmányjogi panasz jogintézménye olyan tényállást feltételez, ami a kelsen jogfelfogás szerint nem állhat elő a jogrendben: azt, hogy egy bírói döntés képes legyen – törvényt sértés vagy alkotmánysértő norma közbejötté nélkül – egyedi alapjogsérelmet okozni. Márpedig, ha ilyen eshetőségre a jogrendszer nem ad